LA LOI 2 : CINQ ANS APRES

Pierre-Olivier Boucher
Directeur général

Michael Sheehan
Directeur adjoint

Clément Vincent
Directeur adjoint

Dépôt légal - 4e trimestre 1982
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-02786-8

Assemblée nationale du Québec

Bureau du Directeur général du financement des partis politiques

Montréal, le 9 novembre 1982

Monsieur Claude Vaillancourt
Président
Assemblée nationale du Québec
Hôtel Du Gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

Le présent document a été préparé à l'intention des membres de l'Assemblée nationale. Aussi je vous serais reconnaissant de procéder à son dépôt dans les meilleurs délais.

D'une part, il s'agit pour mes collègues et moi-même de rendre compte à vous et aux membres de l'Assemblée nationale du mandat qui nous fut confié il y a maintenant près de cinq ans. Dans la foulée d'un tel bilan, il va de soi d'autre part de communiquer à nos mandants, le fruit des réflexions qui découlent spontanément de l'expérience vécue.

Ces réflexions, qui sont imprégnées du contexte économique actuel, ont été préparées dans le but d'articuler et servir les droits de l'électeur. Le processus électoral, tout en garantissant ces droits, doit également assurer ceux des diverses formations politiques tout aussi bien que ceux dont l'Assemblée nationale est dépositaire. Dans ce contexte ne doit-on pas tendre à établir un cadre administratif efficace, réaliste et à la portée de nos moyens ?

Nous sommes à votre disposition ainsi qu'à la disposition de vos collègues de l'Assemblée nationale pour répondre à toute question concernant ce dossier. Dans le même esprit, nous sommes également à la disposition de toute commission parlementaire qui pourrait être appelée à se pencher sur le sujet pour l'assister dans le cadre de ses travaux.

1 Complexe Desjardins, bureau 2204, Tour du Sud, C.P. 187,
succursale Desjardins, Montréal H5B 1B3 Tél: (514) 873-7131
Aucuns frais d'appel: 1-800-361-6017

Alors que notre mandat arrive à son terme, mes collègues et moi tenons à souligner à chacun des membres de l'Assemblée nationale, à quel point nous avons apprécié le très grand intérêt qu'ils ont toujours témoigné à l'égard des lois que nous avons l'honneur d'administrer depuis bientôt cinq ans.

Cet appui a constamment facilité notre tâche et contribué de façon indéniable au succès obtenu.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le Directeur général

POB/fv

PIERRE-OLIVIER BOUCHER

AVANT-PROPOS

Le présent document dresse un bilan des différents mandats confiés au Directeur général du financement des partis politiques et présente à la lumière de ses expériences une analyse de tout le secteur se rattachant au monde électoral (administrateurs-administrés). Dans la première partie,les différentes activités sont passées en revue globalement. Les cinq premières années d'existence de cet organisme y sont consolidées.

Dans sa deuxième partie,ce document considère sous un angle global tout le processus électoral. Des propositions de restructurations sont formulées pour intégrer les différentes institutions existantes qui ont une mission d'ordre électoral. Ces propositions sont formulées à partir de l'expérience vécue depuis 1977. Elles visent, pour paraphraser le Secrétaire général du Conseil exécutif (1)," à mettre l'électeur au centre de nos préoccupations et surtout à améliorer l'efficacité et la productivité " de ces institutions. Elles peuvent se résumer ainsi :

1. nécessité d'un code électoral unique s'appliquant tant au niveau municipal que québécois;

2. création d'une institution responsable de l'application de ce code et dont les pouvoirs seraient concentrés exclusivement sur une seule personne, assistée de deux autres, les trois titulaires de ces fonctions devant être nommés par un vote des deux tiers de l'Assemblée nationale;

3. Conseil consultatif sur le processus électoral;

4. contrôle par l'Assemblée nationale.

(1) Allocution prononcée le 11 octobre 1982 par M. Louis Bernard, devant l'Institut d'administration publique (section Québec).

PREMIERE PARTIE

DIRECTEUR GENERAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

1977-1982

BILAN

PREMIERE PARTIE

TABLE DES MATIERES

	Page
INTRODUCTION	5
1. LE DIRECTEUR GENERAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES (D.G.F.P.P.)	11
1.1 Son rôle	11
1.2 Les ressources humaines	12
1.3 Les ressources budgetaires	12
2. LES ACTIVITES	13
2.1 La réglementation	13
2.2 Le Conseil consultatif	14
2.3 L'autorisation des partis politiques, associations de comté, instances, candidates et candidats indépendants	14
2.4 Les allocations versées aux partis politiques autorisés représentés à l'Assemblée nationale	16
2.5 Les frais de vérification	17
2.6 Les rapports financiers	18
2.7 Le dégrèvement d'impôt	19
2.8 Les rapports et remboursements des dépenses électorales	20
2.8.1 Elections générales du 13 avril 1981	20
2.8.2 Elections partielles	20
2.8.3 Elections municipales	20
2.9 Contentieux	21
2.10 L'information	21

Assemblée nationale du Québec

Bureau du Directeur général du financement des partis politiques

Montréal, le 21 octobre 1982

INTRODUCTION

La nouveauté de la Loi régissant le financement des partis politiques ainsi que la particularité des mandats qui m'étaient confiés en décembre 1977, (contrôler le financement politique et informer le public),tout en me laissant pleine latitude, engendrèrent beaucoup d'incertitude auprès des premiers intervenants quant aux chances d'avenir de cette législation.

Ces interrogations ont d'abord été suscitées par le contenu et la portée même de ces exigences ainsi que par l'appréhension de leurs possibles retombées. Enfin, ces divers sentiments donnèrent lieu à une certaine anxiété portant sur la façon selon laquelle la loi dans son ensemble serait administrée. Ces différentes questions entraînèrent des débuts houleux (publicité jugée inadéquate, première divulgation des rapports financiers, journaux des partis, etc.) qui perdurèrent de façon cyclique jusqu'à la fin des années '70. Depuis environ deux ans, chacun ayant pu prendre la mesure de son vis-à-vis et ayant été en mesure d'évaluer les retombées de cette loi, le déroulement du film est beaucoup plus harmonieux. Il faut souligner ici la présence et le rôle joué par le Conseil consultatif sur le financement des partis politiques. L'appui continu de ses membres à la réalisation des objectifs de la loi a procuré au Directeur général une expertise intimement reliée à la réussite de l'implantation des exigences de la loi 2.

Dans une première étape, les contingences nécessaires à la mise en place du minimum vital permettant une entrée en vigueur rapide de l'ensemble de la loi, ont retenu mon attention. Il était clair,dès le départ, que l'objectif à atteindre consistait à faire en sorte que

.../6

1 Complexe Desjardins, bureau 2204, Tour du Sud, C.P. 187,
succursale Desjardins, Montréal H5B 1B3 Tél: (514) 873-7131
Aucuns frais d'appel: 1-800-361-6017

ceux pour lesquels cette loi était faite,i.e. les électeurs et électrices du Québec, en assimilent le plus rapidement possible les grandes trames. Il fallait, de plus, établir un climat de confiance entre eux et l'institution nouvellement créée.

L'information du public sur les activités de financement politique était l'objectif de la loi; poursuivre cet objectif et l'atteindre devenait le gage de sa survie.

Sans pour autant vouloir minimiser l'importance du mandat de contrôle (rapport, vérification, etc.), on pouvait pressentir que celui ayant trait à l'information devait devenir le moteur de l'institution et également son unique bouclier. Et c'est ce à quoi je me suis employé, étroitement assisté par les deux directeurs adjoints. A cet égard je me dois de souligner l'excellence de leur loyauté, de leur opiniâtreté au travail et la qualité hors pair de l'expertise qu'ils ont, à chaque moment, apportée dans cette entreprise. Cette structure (directeur général assisté de deux directeurs adjoints) que d'aucun a pu considérer boiteuse, s'est révélée, à l'usage, la clé de voûte de l'application de la loi. Le fait que ces titulaires nommés par l'Assemblée nationale possèdent une certaine expérience politique, a permis de créer et de maintenir un cadre réaliste pour l'application de la loi.

Il est vrai que les dix-neuf (19) premiers mois furent consacrés à la mise en place des mécanismes jugés essentiels à l'administration et à la vérification afin de satisfaire aux exigences de contrôle du financement des partis politiques (création du guide du financement des partis politiques québécois, guide du financement des partis politiques municipaux et guide du financement des comités nationaux, chacun comportant des directives, recommandations, bulletins d'interprétation, aide-mémoire; ces ouvrages d'ailleurs recevaient un complément essentiel en août '82 par l'adjonction d'un recueil de jurisprudence).

A partir du mois d'août 1979, l'aspect information commença à se structurer davantage: séances d'information publiques et celles dirigées vers des clientèles spécifiques (cadres municipaux. agents officiels etc.) furent instaurées pour les élections municipales '79 et poursuivies

depuis lors à chaque année; tournées d'information en vue du référendum, et d'autres tournées pour les élections générales d'avril 1981. Sauf lors de l'entrée en vigueur de la loi, et à l'occasion des périodes référendaire de mai 1980 et électorale d'avril 1981, il n'y a pas eu de campagne de publicité d'envergure.

Ces différentes tournées nous ont permis de créer des contacts fructueux avec les journalistes de la presse régionale et nationale auprès desquels nous avons toujours manifesté une disponibilité sans limite.

La qualité du traitement journalistique accordé au Directeur général lors de ces tournées ou au cours d'événements ponctuels tels la divulgation des rapports, les élections partielles ou générales, et le référendum, ne s'est jamais démentie. L'intérêt manifesté par les journalistes pour cette loi a permis d'atteindre l'objectif que définissait ainsi le ministre Robert Burns lors de l'adoption de la loi 2 :

> "Les contrôles instaurés par ce projet de loi ne peuvent constituer des fins en soi ... mais plutôt des moyens efficaces pour assurer le seul contrôle vital, c'est-à-dire celui de l'examen du public... Cette assertion, vous le comprendrez, vient éclairer le rôle d'information du directeur général qui devient, d'abord, et j'insiste, un éducateur et un informateur populaire plus qu'un vérificateur efficace." *

C'est en ce sens également qu'ont été rédigées des séries de chroniques en vue d'événements spéciaux (référendum, élections municipales et élections générales) qui ont été largement utilisées par la presse régionale.

.../8

* Journal des débats, 27 juin 1977, page 1850.

Au terme de mon mandat, une revue des programmes est enclenchée de façon à faire le point, en vue d'établir les orientations futures.

1. D'une part on doit par exemple réviser les programmes de vérification en vigueur afin de les adapter aux circonstances de l'heure :

   Dans un premier temps, pour souligner le sérieux de la démarche et bien asseoir ces exigences nouvelles tout autant que pour satisfaire à la loi dans sa formulation originale, les standards découlant du contrôle du financement politique étaient empreints d'une certaine rigueur.

   Sans envisager un laisser-aller, il y a lieu de prendre en considération le degré d'implantation de ces normes afin de calibrer et doser la démarche à suivre. Tous les intervenants ayant répondu de façon exceptionnelle, l'objectif original a été atteint : tous ont pris conscience de l'importance de ces exigences et sont sensibilisés à la nécessité de leur respect. Il s'agit alors d'entretenir ces dispositions. Il n'y a pas lieu de chercher à river inutilement un clou, une fois qu'il est planté.

   De plus, les amendements de juin 1982 permettent également au D.G.F.P.P. d'avoir plus de souplesse dans l'administration des exigences de la loi.

   Enfin ma conception de l'institution responsable de l'application de la loi est à l'effet qu'une information saine du public constitue le meilleur élément de contrôle. A cet effet ne pourrait-on pas dire que la vérification des différents rapports soumis devient un élément de soutien essentiel à l'information qui doit être faite. Bref, le contrôle du financement se faisant davantage par le volet information

.../9

plutôt que par celui de la vérification. Qu'on songe à titre d'exemple à l'épisode des dépenses personnelles des candidats survenus à Sainte-Foy récemment. Cet incident aura certes plus d'impact au niveau de l'auto-contrôle des candidats que n'importe quel type de contrainte d'ordre administratif. Une telle éventualité a été rendue possible non seulement à cause des dispositions de la loi, mais également parce que des mesures ont été prises pour assurer,au public,l'accès réel aux rapports financiers et de dépenses électorales.

La diversification des apports de la vérification doit être intensifiée, i.e. la vérification tout en demeurant un outil essentiel au contrôle deviendra également un outil essentiel à la préparation de colloques, de campagnes d'information, pour la recherche interne tout aussi bien qu'externe (collaboration avec le milieu universitaire).

2. On devra intensifier en la diversifiant la stragégie d'information, le tout en considérant toujours le rapport coût-bénéfice.

Ainsi un milieu qui a, à peine été touché, est le milieu scolaire et ce fut surtout le cas au niveau supérieur et en ce qui a trait plus particulièrement au corps professoral. On pourrait facilement vulgariser la loi au niveau scolaire et ce, à tous les paliers, mais particulièrement au niveau secondaire où l'on constate, malheureusement, un manque d'intérêt marqué pour la chose politique. Il ne s'agit que d'adapter la matière au milieu considéré et en utilisant des techniques en facilitant la compréhension. Le tout pouvant être dispensé par des membres du personnel du D.G.F.P.P. à titre de professeur-conférencier invité. Une telle collaboration entre le D.G.F.P.P. et le monde scolaire est à mon sens une priorité dans la politique d'information qui doit être mise de l'avant, afin d'achever de démystifier des institutions qui constituent l'oxygène de notre système démocratique.

3. Il faudra intensifier les relations directes avec les élus i.e. rencontre des différents caucus des partis établis (aux niveaux québécois et municipal) afin d'en arriver à une sensibilisation mutuelle des contingences respectives pour en extraire des améliorations aussi bien théoriques (remise en question de certaines exigences) que pratiques (amendements à la loi).

4. On devra également procéder à la consolidation des réformes réalisées. Il faudra asseoir davantage certains aspects des réformes par rapport à la réalité du milieu considéré: ce qui a été éprouvé et pensé au niveau québécois ayant ses caractéristiques propres (système parlementaire, élection à date indéterminée) peut avoir des conséquences complexes une fois transposé au palier municipal (qui est plus proche du système présidentiel quand on pense à l'élection du maire au suffrage universel, élection à date fixe).

5. On doit,sur le plan administratif,retenir que certaines réformes ne viennent pas se rajouter mais bien remplacer ce qui prévalait sinon on en arrive à un méli-mélo qui risque de créer un monstre administratif tout en grevant fortement les fonds publics. Ainsi le manuel de l'électeur représente une forme d'information qui doit en partie se substituer à certaines autres plus traditionnelles. L'expérience a démontré que loin de diminuer les frais, cette opération est venue les augmenter; il en a été de même à la suite de la création d'institution nouvelle, telle le D.G.F.P.P., alors que le personnel du D.G.E. n'a pas diminué suite à cette redistribution des tâches mais,au contraire, a augmenté.

1. LE DIRECTEUR GENERAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES (D.G.F.P.P.)

1.1 Son rôle

Nommé par l'Assemblée nationale et assisté de deux directeurs adjoints, le D.G.F.P.P. est chargé de veiller à l'application de la Loi régissant le financement des partis politiques. Il n'est redevable de son administration qu'à l'Assemblée nationale.

En ce qui a trait à l'information du public, le Directeur général doit donner des avis ou directives touchant l'application et l'interprétation de la loi, maintenir un centre d'information, tenir des séances d'information et colloques et faire toute publicité nécessaire.

En ce qui concerne le contrôle du financement politique, le Directeur général a pour fonctions d'autoriser les partis, associations et candidats indépendants; de vérifier s'ils se conforment aux dispositions de la loi; d'établir les formules et documents requis; d'émettre des directives; de recevoir et examiner les rapports financiers et d'enquêter sur toutes questions relatives à l'application de la loi.

Par ailleurs, en juin 1978, l'Assemblée nationale confiait au Directeur général du financement des partis politiques la responsabilité de veiller à l'application de certains aspects de deux nouvelles lois, à savoir :

- le chapitre VII de la "Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités et modifiant la Loi des cités et villes".

et

- une partie de la "Loi sur la consultation populaire".

Depuis juin 1980, le chapitre VII de la "Loi sur les élections dans certaines municipalités", s'applique aux municipalités de 20 000 habitants et plus. Il s'agit d'une transposition,à l'échelon municipal,des principales règles édictées par la "Loi régissant le financement les partis politiques" au niveau québécois.

Pour ce qui est de la "Loi sur la consultation populaire", elle confère au Directeur général une double responsabilité: vérifier les sources du fonds du référendum de chaque comité national et veiller à ce que toutes les dépenses réglementées soient effectuées conformément aux exigences de la loi.

1.2 Les ressources humaines

Pour réaliser son mandat, le Directeur général s'est entouré de cadres supérieurs, d'un personnel professionnel et d'un personnel de soutien.

Des 31 postes prévus à son plan d'effectifs approuvé par le Conseil du Trésor, 30 sont comblés. De plus, six employés occasionnels ont été engagés pour faire face aux récentes périodes de pointe. Leur contrat respectif ne sera pas renouvelé à leur échéance qui varie de quelques semaines à quelques mois.

1.3 Les ressources budgétaires

Les sommes requises, pour l'application des lois confiées en tout ou en partie au Directeur général du financement des partis politiques, sont prélevées sur le fonds consolidé du revenu. Pour l'exercice financier 1981/1982 les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 2 474 712$.

Toutefois, pour obtenir une image plus juste des dépenses

nécessitées directement par l'application de la "Loi régissant le financement des partis politiques", il faut ajouter :

- le remboursement des dépenses électorales, qui atteint 2 501 633$;

- les dépenses de transfert pour l'allocation aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, qui totalisent la somme de 1 080 268$;

et

- le remboursement des frais de vérification qui s'élève à 6 415$

2. LES ACTIVITES

2.1 La réglementation

La loi confère au Directeur général le pouvoir d'émettre des directives et de prescrire certaines formules.

Ces documents visent à assurer une meilleure application de la loi en uniformisant certaines procédures ou en clarifiant des difficultés d'interprétation.

Au 30 septembre 1982, le Directeur général avait émis, pour chacune des lois qu'il administre, 17 directives, 12 recommandations, 10 bulletins d'interprétation et 6 aide-mémoire.

Seules les directives ont force de loi, les autres documents ont été rédigés dans le but de dresser les grandes lignes de conduite afin de faciliter le travail des divers intervenants (agents officiels, médias d'information, institutions financières, etc...).

Un guide du financement des partis politiques ou du financement des comités nationaux,selon le cas, ayant trait à chacune des lois administrées par le Directeur général fut préparé et distribué aux membres de l'Assemblée nationale, aux représentants officiels et aux principaux cadres des entités autorisées. Ces guides renferment les directives, les recommandations, les bulletins d'interprétation, les aide-mémoire et un recueil de jurisprudence préparés par le Directeur général.

2.2 Le Conseil consultatif

La loi prévoit que le Conseil consultatif sur le financement des partis politiques a pour fonction de donner son avis sur toute question relative au financement des partis politiques et à l'application de la loi. Le Conseil consultatif se compose de deux représentants dont au moins un député de chacun des partis politiques autorisés représentés à l'Assemblée nationale et du Directeur général du financement des partis politiques qui le préside.

L'existence du conseil a permis aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale de participer, ensemble, à l'élaboration de nombreux amendements et aux règles régissant le financement des partis politiques, tant au niveau du Québec qu'au niveau municipal.

Du 21 décembre 1977 au 30 septembre 1982, 11 parlementaires différents ont siégé au Conseil consultatif à titre de représentant de leur parti politique et durant cette même période, le Conseil s'est réuni à 18 reprises.

2.3 L'autorisation des partis politiques, associations de comté, instances, candidates et candidats indépendants

La loi stipule que pour solliciter ou recueillir des contributions ou effectuer des dépenses, on doit détenir une autorisation du Directeur général du financement des partis politiques.

Les tableaux 1 et 2 donnent le bilan des autorisations pour la période du 21 décembre 1977 au 30 septembre 1982.

TABLEAU 1

Bilan des autorisations

Loi régissant le financement des partis politiques

Période du 21 décembre 1977 au 30 septembre 1982

Période se terminant le 31 mars	Partis politiques	Associations de comté	Instances	Sous-total	Candidats indépendants	Nombre d'autorisations
1978	6	-	-	-	-	-
1979	1	255	36	298	1	299
1980	2	3	-	5	3	8
1981	4	23	12	39	33	72
1982	-	2	-	2	3	5
30/09/82	1	-	-	1	-	1
TOTAUX	14 (1)	283 (2)	48 (3)	345	40	385

Incluant le retrait d'autorisation:
(1) d'un parti,
(2) de quatre associations,
(3) de 23 instances.

TABLEAU 2

Bilan des autorisations

Loi sur les élections dans certaines municipalités

	Autorisations du 23 juin 1978		Élections générales et partielles du 23 juin 1978 au 31 décembre 1981			
			Participation des partis autorisés			
Année	Candidates et candidats indépendants autorisés au 31-08-82	Partis politiques autorisés au 30-09-82	Candidats des partis	Nombre de partis	Candidates et candidats indépendants	Total des candidatures
1978	26	12	282	12	26	308
1979	179	7	54	7	180	234
1980	91	16	103	8	93	196
1981	178	12	240	23	179	419
1982	-	11	-	-	-	-
TOTAUX	474	58 (1)	679	50	478 (2)	1 157

(1) Incluant le retrait de cinq autorisations.
(2) Quatre candidats indépendants n'ont pas demandé à être autorisés.

De plus, à l'occasion de la consultation populaire du 20 mai 1980, deux comités nationaux ont été formés. Ces comités ont désigné chacun un agent officiel, neuf adjoints et deux cent vingts (220) agents locaux.

2.4 Les allocations versées aux partis politiques autorisés représentés à l'Assemblée nationale

La loi prévoit le versement, par le Directeur général, d'une allocation aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale. Le tableau 3 donne les montants versés au 31 mars de chaque exercice financier.

TABLEAU 3

Allocations versées aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale

Période se terminant le 31 mars	Allocation totale
1978	725 727 $
1979	1 140 455 $
1980	1 108 823 $
1981	1 075 395 $
1982	1 080 268 $
TOTAL	5 130 668 $

2.5 Les frais de vérification

Le Directeur général rembourse aux partis politiques autorisés des frais de vérification. Depuis juin 1982, le Directeur général rembourse, jusqu'à concurrence de 4 000$, 50% des frais ainsi engagés. Le tableau 4 donne le montant des frais de vérification remboursés au cours de chaque exercice financier.

TABLEAU 4

Remboursement des frais de vérification

Période se terminant le 31 mars	Total
1978	-
1979	2 600 $
1980	7 150 $
1981	13 000 $
1982	6 415 $
TOTAL	29 165 $

2.6 Les rapports financiers

Toute entité autorisée par le Directeur général doit produire un rapport faisant état, entre autres, des contributions reçues et des dépenses effectuées. Les tableaux 5 et 6 fournissent une récapitulation des rapports financiers produits pour chaque exercice financier.

TABLEAU 5

Récapitulation des rapports financiers produits par les entités autorisées au niveau québécois (du 1er avril 1978 au 31 décembre 1981)

Année	Revenus			Total des dépenses
	Contributions en argent	Autres revenus *	Total	
1978	3 760 957 $	902 409 $	4 663 366 $	5 565 308 $
1979	5 070 457 $	1 175 741 $	6 246 198 $	8 809 644 $
1980	6 085 199 $	1 448 674 $	7 533 873 $	13 417 644 $
1981	4 402 037 $	1 970 250 $	6 372 287 $	17 024 500 $
TOTAUX	19 318 650 $	5 497 074 $	24 815 724 $	44 817 096 $

TABLEAU 6

Récapitulation des rapports financiers au niveau municipal (de juin 1978 au 31 décembre 1981)

Année	Revenus			Total des dépenses
	Contributions en argent	Autres revenus *	Total	
1978	340 723 $	155 846 $	496 569 $	997 044 $
1979	341 390 $	70 640 $	412 030 $	592 278 $
1980	387 118 $	59 338 $	446 456 $	503 361 $
1981	1 006 576 $	337 104 $	1 343 680 $	1 953 261 $
TOTAUX	2 075 807 $	622 928 $	2 698 735 $	4 045 944 $

* Il s'agit des dons anonymes, des frais d'inscription à des congrès, des prix d'admission à une activité ou manifestation et des adhésions aux partis politiques.

A l'occasion du référendum du 20 mai 1980, la somme de 316 690$ a été recueillie par les comités nationaux sous forme de contributions et ce, en outre de la subvention de l'Etat totalisant 2 049 246$ versée en parts égales à chacun d'entre eux. Ces comités ont effectué des dépenses réglementées totalisant 4 108 911$.

Un examen détaillé des rapports produits jusqu'à présent démontre que les Québécois, dans le cadre des trois lois administrées par le D.G.F.P.P., ont versé au cours des années 1978 à 1981 un montant global de 27 831 149$ au chapitre des contributions, dons anonymes, admissions à des activités et adhésions. Au cours de cette même période, 990 921 reçus ont été remis à des électeurs et électrices qui ont versé des contributions en argent totalisant 21 711 147$. Environ 27 400 reçus ont été émis pour des contributions de plus de 100$ totalisant 6 597 964$ pour une moyenne de 240$. Les électeurs impliqués ont ainsi accepté que leur nom et adresse soient publiés dans les rapports financiers.

2.7 Le dégrèvement d'impôt

La loi sur les impôts permet à une électrice ou un électeur de déduire de son impôt autrement payable, à l'égard d'une contribution faite à une entité autorisée, 50% des premiers 100$ de contribution et 25% du deuxième 100$. Ainsi, selon les chiffres obtenus du ministère du Revenu du Québec, pour les années d'imposition 1978 à 1981, 291 900 contribuables ont obtenu un crédit d'impôt pour un montant global de 5 421 000$, tel qu'indiqué au tableau 7.

TABLEAU 7

Crédit d'impôt accordé au niveau québécois

Année d'imposition	Contribuables bénéficiaires	Crédit d'impôt
1978	52 000	1 150 000 $
1979	77 600	1 150 000 $
1980	94 200	1 877 000 $
1981	68 100	1 244 000 $
TOTAUX	291 900	5 421 000 $

2.8 Les rapports et remboursements des dépenses électorales

Suite à une élection, les candidates et candidats doivent produire, dans les quatre-vingt-dix (90) jours, un rapport de dépenses électorales.

2.8.1 Elections générales du 13 avril 1981

Le 12 mars 1981, un décret ordonnant la tenue d'élections générales le 13 avril 1981 a été émis.

Des treize (13) partis politiques autorisés à cette date, onze (11) d'entre eux ont participé à cette élection et leur agente ou agent officiels ainsi que ceux des cinq-cent-vingt-six (526) candidates et candidats, ont engagé des dépenses électorales au montant de 6 980 015$. De ce montant, 2 498 160$ a été remboursé à deux cent soixante et un (261) candidates et candidats.

2.8.2 Elections partielles

Du 1er avril 1978 au 30 septembre 1982, il y eût treize (13) élections partielles. Les cinquante-neuf (59) candidates et candidats à ces élections ont engagé des dépenses électorales au montant de 729 163$. De ce montant, 226 225$ a été remboursé à vingt-huit (28) candidates et candidats.

2.8.3 Elections municipales

Dans les trente-sept (37) municipalités ayant une population de 20 000 ou plus et ayant eu des élections générales du 23 juin 1978 au 31 décembre 1981, quarante-deux (42) partis autorisés ont présenté six cent soixante-sept (667) candidates ou candidats tandis que quatre cent quarante-six (446) candidates ou candidats indépendants se sont présentés pour un total de mille cent treize (1 113).

Seize (16) élections partielles se sont tenues dans quatorze (14) municipalités. Lors de ces élections, huit partis politiques ont présenté douze (12) candidates et candidats alors que trente-deux (32) candidates ou candidats indépendants ont brigué les suffrages.

Au cours de ces élections, les partis politiques municipaux et les candidats indépendants ont engagé des dépenses électorales totalisant 2 742 771$. De ce montant, 1 079 743$ a été remboursé à neuf cent vingt-quatre (924) candidates et candidats.

2.9 Contentieux

Entre avril 1978 et le 30 septembre 1982, le Directeur général a été saisi de quatre cent trente-trois (433) dossiers relatifs à des présumées infractions à la loi. Quatre-vingt-dix-sept (97) de ces dossiers ont donné lieu à des poursuites. De plus, certains chefs de parti et candidats ont présenté des requêtes aux tribunaux. Ces requêtes visaient la correction d'erreurs contenues dans des rapports de dépenses électorales alors que, dans les autres cas, les requérants ont demandé au tribunal l'autorisation de produire hors délai leur rapport financier ou leur rapport de dépenses électorales selon le cas. Le Directeur général a aussi examiné en appel quelques décisions rendues par des trésoriers municipaux.

2.10 L'information

Dans le but de faire connaître les règles et les lois qu'il administre, le Directeur général a procédé à la publication de guides portant selon le cas sur le financement des partis politiques québécois, le financement des partis politiques municipaux et le financement des comités nationaux. Des brochures de vulgarisation furent distribuées au public et des séries de chroniques furent publiées dans la plupart des hebdomadaires du Québec.

Les rapports financiers des entités autorisées sont imprimés et distribués dans plus de six cents (600) bibliothèques publiques du Québec, permettant ainsi une consultation à volonté de ces rapports. De nombreux communiqués de presse furent émis, et plusieurs conférences de presse et entrevues furent tenues. Différents diaporamas résumant les principales dispositions de la loi à l'intention des candidats, des représentants officiels ou des agents officiels à l'occasion d'une élection furent préparés et utilisés lors de plusieurs séances d'information.

Entre le 1er janvier 1978 et le 1er octobre 1982, le Directeur général ou les directeurs adjoints ont tenu trois cent quatre-vingt-seize (396) séances d'information aux quatre coins du Québec.

A l'occasion d'une élection ou du référendum de 1980, une campagne de publicité fut présentée dans les journaux, à la radio et à la télévision. Enfin, jusqu'à présent, le Directeur général a organisé deux colloques sur le financement des partis politiques, l'un traitant du niveau québécois et l'autre du niveau municipal.

DEUXIEME PARTIE

PROPOSITIONS DE RESTRUCTURATION DES DIVERSES INSTITUTIONS EXISTANTES AYANT UNE MISSION D'ORDRE ELECTORAL

DEUXIEME PARTIE

TABLE DES MATIERES

	Page
Introduction	3
1. Situation actuelle	6
2. Lois dont l'application est continue -vs- application ponctuelle	7
3. Les inconvénients de la situation actuelle	10
3.1 L'électeur, un laissé-pour-compte?	10
3.2 La spirale des dépenses et leur multiplication	12
3.3 L'écheveau des lois à caractère électoral	14
4. Les objectifs de la réforme	15
5. Les solutions proposées	16
5.1 Adoption d'un Code électoral	16
5.1.1 Les droits de l'électeur	16
5.1.2 Les règles de procédure	16
5.2 L'administration du Code	19
5.2.1 Institution responsable	19
5.2.2 Conseil consultatif	21
5.2.3 Pouvoirs du Directeur général et contrôle exercé par l'Assemblée nationale	23
Conclusion	26
Annexe "A"	31
Annexe "B"	38
Annexe "C"	42
Annexe "D"	43

Note: Les statistiques ou autres éléments à la base d'appréciations relatives au D.G.E., C.R.E./D.G.R. dont il sera fait mention dans le présent texte, sont tirées du rapport du comité Laliberté (Comité technique d'évaluation des institutions et organismes reliés à l'administration des lois électorales) tel que déposé le 15 septembre 1982.

Assemblée nationale du Québec

Bureau du Directeur général du financement des partis politiques

Montréal, le 29 septembre 1982.

INTRODUCTION

Dans son quatrième rapport d'activités déposé à l'Assemblée nationale le 10 juin dernier, le Directeur général du financement des partis politiques (D.G.F.P.P.) formulait la recommandation suivante :

> "J'estime de plus que l'on devrait considérer avec beaucoup d'attention la possibilité de créer un organisme ayant pour mission de coordonner les activités actuellement dévolues sur une base sectorielle, dans le domaine électoral. Sans pour autant minimiser l'importance et les particularités propres à ces différents domaines, je crois qu'il y aurait avantage à inventorier une telle hypothèse".

Depuis lors, le comité technique dont Monsieur le ministre Marc-André Bédard annonçait la formation le 4 juin dernier (Journal des débats no. 133, aux pages B-5812 et B-5813) a permis de colliger les données nécessaires permettant au D.G.F.P.P. d'aller plus avant dans la voie esquissée par sa recommandation.

L'objectif poursuivi par la présente proposition est celui-là même que le D.G.F.P.P. soulignait dans son rapport annuel :

> "Indépendamment des économies de temps et d'argent, un resserrement dans les structures, tout en favorisant une cohésion supérieure, ne pourra que mieux servir la clientèle qui nous est, de toute façon, commune : les électrices et électeurs du Québec".

.../4

1 Complexe Desjardins, bureau 2204, Tour du Sud, C.P. 187

Alors que mon mandat à titre de D.G.F.P.P. vient à son terme dans quelques semaines, il est de mise de communiquer mes commentaires et impressions dans la présente proposition de restructuration.

Cette réflexion engagée au cours de mon mandat découle du quotidien vécu avec les deux directeurs adjoints et les autres cadres et membres de mon personnel. Elle est aussi imprégnée des discussions intervenues au cours des dix-huit (18) séances du Conseil consultatif tout autant qu'à travers les commentaires et impressions qui me furent communiqués au gré des quelque quatre cents (400) séances d'information tenues aux quatre coins du Québec depuis ma nomination et ce, sans pour autant exclure la multitude d'autres formes de rencontres qui ont également servi à étayer le présent mémoire.

La décision prise en 1977 de scinder le mandat du Président général des élections, tout en ralliant ultimement l'unanimité des membres de l'Assemblée nationale, n'avait pas à l'époque, été partagée par l'ensemble des parlementaires tout au long de son cheminement.

J'estime néanmoins que la décision prise à l'unanimité était empreinte de sagesse et de clairvoyance eu égard au contexte. La nouveauté du principe de contrôle du financement politique au niveau québécois aurait pu, en soi, motiver et justifier cette approche.

Mais, lorsque l'on considère ce mandat additionnel, confié au D.G.F.P.P., de voir à appliquer au niveau municipal l'ensemble des exigences de contrôle des sources de financement et des dépenses électorales, la décision prend une toute autre dimension.

On se souviendra qu'en 1963, le Président général des élections a eu presque trois ans pour se préparer à appliquer les mécanismes de contrôle des dépenses électorales au niveau québécois; l'élection générale n'ayant eu lieu qu'en juin 1966.

Par contre la transposition au niveau municipal de ces mêmes principes ainsi que l'adjonction de ceux contrôlant les sources de financement politique furent votées le 23 juin 1978 et le tout entra en vigueur immédiatement. Cette législation impliquait rien de moins que les élections à Montréal (i.e. la sixième plus grosse direction générale des élections au Canada ou comparable à la province du Manitoba) et Longueuil; les 15 juillet et 29 août, Saint-Léonard et Pointe-aux-Trembles adhéraient à ce régime et venaient d'autant gonfler les rangs des villes soumises à la loi.

On était loin du préavis de trois ans accordé au cours des années 60 et ceci survenait simultanément avec le déroulement de l'élection partielle de Notre-Dame-de-Grâce (premier test électoral quant au contrôle des sources de financement) et dans les premières semaines de l'entrée en vigueur de la Loi régissant le financement des partis politiques (1er avril 1978).

Et que dire de cet autre mandat qui lui incombait également, le 23 juin 1978, de voir à contrôler le financement des comités nationaux et les dépenses réglementées dans le cadre de la première application de la Loi sur la consultation populaire ?

Au terme de son mandat, le D.G.F.P.P. aura connu la gamme complète des diverses opérations pouvant lui incomber (voir annexe "A") et ce, avec une intensité qui ne s'est jamais démentie, quel que soit l'événement considéré.

Le tour de piste est complété, la boucle est bouclée. C'est dans cette perspective que la présente proposition doit être considérée. Loin de renier le bien fondé des structures mises de l'avant par le Législateur pour la période d'implantation de ces diverses normes, le D.G.F.P.P. n'a,à leur égard,que félicitations à lui adresser.

Néanmoins nous arrivons à une autre étape, et cette perception d'une charnière dans le temps justifie le présent mémoire.

1. Situation actuelle

Présentement le domaine électoral au Québec est administré par trois institutions distinctes : Le Directeur général des élections (D.G.E.) voit à la tenue du scrutin et procède à la confection de la liste électorale; la Commission de la représentation électorale et le Directeur général de la représentation (C.R.E./D.G.R.) procèdent à la redistribution et la délimitation des circonscriptions électorales; enfin, le Directeur général du financement des partis politiques (D.G.F.P.P.) voit au respect des règles relatives au financement des partis politiques et aux dépenses électorales.

Pour voir à la bonne marche de ces institutions, l'Assemblée nationale a nommé six hauts fonctionnaires,soit le Directeur général des élections, trois commissaires à la Commission de la représentation, dont le D.G.E. et le D.G.R.,et finalement,le Directeur général du financement des partis politiques, assisté de deux directeurs adjoints.

Au niveau municipal,l'Assemblée nationale confie à ces hauts fonctionnaires des mandats tout aussi spécifiques et ce,en vertu de la Loi sur les élections dans certaines municipalités.

Alors que le Directeur général des élections se voit confiné par les articles 18 et 19,à un rôle de soutien (il peut faire des recommandations et, si requis il peut fournir une assistance au président d'élection), le Directeur général à la représentation voit ses champs d'activités élargis par les chapitres II et III (articles 3 à 14) de cette même loi. Le D.G.R. constitue alors un organisme de contrôle (s'assure de la validité des règlements de délimitation des districts municipaux et doit approuver les dérogations à la règle de 15%) le D.G.R. constitue également un organisme ayant des pouvoirs quasi-judiciaires : il entend les appels logés par les citoyens et doit alors tenir des séances publiques au terme desquelles il peut émettre des recommandations et même en forcer l'entrée en vigueur. De plus, il

.../7

exerce un rôle supplétif au Conseil municipal qui omettrait de s'acquitter de ses obligations à l'égard de la loi. Cette obligation serait alors remplie par le D.G.R. intégralement et exclusivement.

Le D.G.F.P.P. a également, en vertu de cette loi, des mandats fort élaborés au niveau municipal. Ils seront abordés ultérieurement.

Chacune de ces institutions doit informer le public du contenu des règles qu'elle administre et faire rapport de ses activités à l'Assemblée nationale.

2. Lois dont l'application est continue - vs - application ponctuelle.

On retiendra que la Loi électorale, la Loi sur les listes électorales et celle sur la représentation électorale,en ce qui a trait aux obligations dévolues à la C.R.E.,ne sont pas des lois dont l'application est, dans les faits, continue et ce, même si pour l'une d'entre elles il en est prévu autrement. En effet, quoique la Loi sur les listes électorales prévoit un recensement annuel, on y déroge régulièrement par l'adoption des lois suspendant cette exigence : ce fut le cas en 1977, 1981 et 1982. Il est plutôt dans l'ordre des choses que ces lois aient une application ponctuelle.

Néanmoins,l'appareil électoral doit être prêt à faire face à toute éventualité, ce qui ne doit pas nécessairement impliquer que tout le personnel nécessaire à la machine électorale (recensement, organisation et tenue du scrutin) soit en poste de façon permanente. Il va de soi que le coeur de l'organisation doit battre en dehors de ces périodes de pointe et c'est autour de ce noyau que se greffera l'effectif de soutien nécessaire à ces événements ponctuels.

Il en est de même des lois fédérales qui incombent au D.G.E. du Canada ; ces lois ne sont pas d'application continue. Ceci peut

être une raison expliquant le nombre peu élevé et la stabilité de son effectif.

C'est ainsi que le D.G.E. du Canada a présentement (septembre 1982) un effectif permanent groupant quarante-neuf (49) personnes. Lors des élections générales du 22 mai 1979 et celles du 18 février 1980, cet effectif permanent se chiffrait à cinquante-trois (53) et s'est gonflé en période de pointe d'une soixantaine de personnes réparties comme suit : une vingtaine de personnes affectées aux entrepôts et à l'expédition des documents et une quarantaine de professionnels affectés à la vérification et aux divers paiements nécessités par les opérations électorales (coût des recenseurs, etc.). Ces soixante quelque surnuméraires sont alors requis pour des périodes fluctuant de trois à huit semaines.

Par contre,la Loi sur les élections dans certaines municipalités,quant à ses chapitres II et III qui confient un mandat spécifique au D.G.R., a représenté,depuis son adoption en décembre 1979,un exemple de stipulation législative à application continue. La division du territoire des municipalités en districts électoraux et la surveillance des variations de 15% en plus ou en moins du quotient moyen par district de la population électorale pour les municipalités concernées, a entraîné pour le D.G.R. des activités d'ordre continu. En 1980, il a dû intervenir auprès de sept municipalités et tenir à cet égard trois séances publiques pour entendre les contestations de citoyens; en 1981, il a dû intervenir auprès de vingt-quatre (24) municipalités et trois séances publiques furent également tenues à la demande des citoyens. En 1982, vingt-neuf (29) villes furent l'objet de son attention.

La Loi régissant le financement des partis politiques ainsi que sa version municipale,savoir le Chapitre VII (articles 34 à 116) de la Loi sur les élections dans certaines municipalités,constituent également en soi des lois à application continue et ce, aussi bien du strict point de vue légal que dans les faits. Ainsi, au seul niveau

québécois treize (13) partis politiques, deux cent quatre-vingt-trois (283) associations de comté et quarante-huit (48) instances régionales sont autorisés et doivent produire annuellement des rapports financiers. Les étapes préliminaires à la réception de ces trois cent quarante-quatre (344) rapports financiers, leur réception et leur vérification polarisent, compte tenu du nombre des intervenants et leur qualité de bénévole, une assistance et un soutien technique qui requièrent une bonne partie des énergies de l'effectif du D.G.F.P.P.

Dans le cadre des mandats concentrés sur le D.G.F.P.P. par la Loi sur les élections dans certaines municipalités, les cinquante-trois (53) trésoriers des municipalités soumises aux exigences du Chapitre VII sont tous placés, de par la loi, sous l'autorité directe du D.G.F.P.P. qui coordonne les travaux, leur fournit le soutien requis et s'assure de l'uniformité des standards appliqués au niveau de chacune des municipalités par les trésoriers. De plus, les cinquante-trois (53) municipalités ayant toutes, à tour de rôle, leurs élections, cet état de faits entraîne pour le D.G.F.P.P. d'être appelé à faire des interventions d'ordre électoral sur une base permanente; en 1978 quatre élections générales, en 1979 treize (13) élections générales, en 1980 sept élections générales et cinq partielles, en 1981 treize (13) élections générales et onze (11) partielles et en 1982 dix-neuf (19) élections générales. On pourra consulter à cet égard les annexes "A" et "C". Notons qu'à l'heure actuelle il existe à l'échelon municipal cinquante-trois (53) partis politiques autorisés.

Entre 1978 et 1981 inclusivement, le D.G.F.P.P. a dû transiger avec 1 157 candidatures au niveau municipal. Ce nombre s'est réparti comme suit : 679 candidats se sont présentés sous la bannière de l'un ou l'autre des 47 partis politiques autorisés à l'époque; au lendemain des différentes élections, 529 rapports de dépenses électorales ont été remis pour vérification, 478 concernant les candidats indépendants et 51 regroupant les 679 candidats de partis. Au chapitre des rapports financiers pour la même période, 171 furent produits au nom des 47 partis politiques et 474 au nom des candidats indépendants

(4 candidats indépendants n'ayant pas requis l'autorisation du D.G.F.P.P.). Quant à ce qui concerne les demandes de remboursement de dépenses électorales, 393 furent formulées dont 344 au nom de candidats indépendants et 49 par le biais des partis politiques au nom de 568 de leurs candidats.

La seule année 1982 représente pour le D.G.F.P.P. l'équivalent d'une demi-élection générale au niveau québécois si l'on considère que dix-neuf (19) municipalités groupant une population de près de deux millions font l'objet de son attention. A cette occasion deux cent trente-sept (237) postes de conseillers sont en jeu, outre celui des dix-neuf (19) maires.

3. Les inconvénients de la situation actuelle

Si la création du D.G.F.P.P. et du D.G.R. a permis de faire rapidement entrer dans les moeurs électorales des nouvelles règles tant pour l'ensemble du Québec qu'au niveau municipal, et s'il faut se féliciter que cet objectif soit maintenant atteint, il faut néanmoins reconnaître que la situation actuelle comporte de nombreux inconvénients.

3.1 L'électeur, un laissé-pour-compte?

Sous le système actuel, l'électeur a énormément de difficulté à s'y retrouver. La politique de chaque institution est établie par l'institution concernée sans qu'il y ait consultation, coordination ou unité d'action. Il semble cependant y avoir un échange restreint de services entre le D.G.E. et le D.G.R.

Si l'électeur a de la difficulté à comprendre pourquoi certains aspects du processus électoral sont administrés d'une manière tandis que d'autres, touchant le même processus électoral, sont administrés d'une manière différente, il lui est encore plus difficile de démêler les responsabilités qui relèvent de chaque institution. Par conséquent,

l'électeur sait rarement à qui il doit s'adresser dans chaque cas concernant le fonctionnement du processus.

Au niveau de l'information, l'approche et la méthode d'administrer sont également différentes. Le D.G.F.P.P. mise beaucoup sur les contacts directs : conférences de presse, entrevues personnelles, séances d'information, brochures de vulgarisation, communiqués de presse, publication de statistiques diverses ou autres documents à l'intention de publics spécifiques, impression de rapports financiers ou électoraux et même distribution de son rapport détaillé d'activités (voir annexe "A").

Le D.G.E., par ailleurs, minimise les contacts directs et fait un usage abondant d'annonces publicitaires payantes en périodes de pointe,telles les élections ou les recensements.

L'utilisation abondante de publicité payante en période électorale entraîne deux inconvénients majeurs. D'abord, la période est restreinte et de courte durée. En conséquence, il est difficile de s'adresser à une clientèle particulière, tels les étudiants, les fonctionnaires, les handicapés, les minorités ethniques, autrement qu'en faisant une publicité générale qui par définition est coûteuse.

Deuxièmement, il y a une saturation, dans les médias, de publicité entourant la tenue d'un scrutin : publicité partisane faite par les divers intervenants à laquelle se rajoute une publicité non-partisane qui,elle-même,est dense voire même massive, le tout condensé sur une fort brève période de temps et concentré dans un petit nombre de médias. Aussi se tailler une place, pour ne pas être noyé, devient une rude compétition. Une attention spéciale doit être apportée afin de conserver à cette publicité une image neutre et non-partisane.

Le D.G.E. tente de contourner ces difficultés en faisant

appel à des professionnels de la publicité tant pour concevoir que pour placer sa publicité, ce qui réussit en grande partie sans pour autant diminuer les coûts.

On doit reconnaître que ni l'une ni l'autre de ces approches n'a permis de stabiliser, auprès de la clientèle visée, les responsabilités propres à chaque institution qui administre le processus électoral. Les électrices et électeurs du Québec ont de la difficulté à s'y retrouver, que ce soit à titre de militant ou non d'une organisation politique, à titre de candidat ou même d'élu (conseiller, maire, député, ministre).

3.2 La spirale des dépenses et leur multiplication

Pour accomplir son mandat, chaque institution s'est dotée d'un personnel et utilise des locaux comportant meubles et équipement de bureau. Chaque institution consacre des énergies considérables à son administration interne : service du personnel, comportant organigramme, description des tâches, embauche, tenue de fiches, paie, évaluation; service d'acquisition, d'achat, de gestion d'équipement, de greffe, de tenue de dossiers; gestion de contrats; gestion de documents; service de transport, d'expédition, d'administration de frais de voyage, etc... Certaines tâches comme l'émission des chèques sont confiées à des degrés variés au Conseil exécutif. En définitive, on constate qu'au moins cent vingts (120) personnes, soit près de 50% de l'ensemble de l'effectif de ces institutions, sont reliées à l'administration interne de celles-ci.

Il faut retenir par ailleurs que chaque institution s'est dotée d'un service de contentieux, d'un service de recherche et d'une direction des communications. Enfin, l'effectif pour l'ensemble de ces institutions se chiffrait à deux cent cinquante-trois (253) à la fin de l'exercice 81-82 et coûtait au poste de salaires et traitements, 5,9 millions de dollars.

Le gonflement de l'effectif n'a pas empêché par ailleurs que des montants considérables soient dépensés en honoraires professionnels .

Au cours de l'exercice financier 1981-1982, 583 253 $ furent consacrés par les trois organismes pour défrayer différents services professionnels, administratifs et autres. On retrouvera à l'annexe "B" photocopie d'un extrait du rapport produit par le comité technique déjà cité. A cela s'ajoutent les honoraires professionnels déboursés par chaque institution dans le domaine de l'information et de la publicité.

Il est utile de souligner que la situation actuelle entraîne aussi une multiplication des frais au niveau de l'ameublement, de la fourniture d'équipement de toute sorte et des espaces locatifs. Ainsi, les locaux requis par le D.G.F.P.P. représentent un coût mensuel de 17 500 $, ceux du D.G.R./C.R.E. 24 200 $ et ceux du D.G.E. 98 200 $; depuis le 1er juillet 1980, le D.G.E. est propriétaire de l'édifice qui abrite ses bureaux administratifs au 3460, rue de La Pérade. Il s'agit de cinq étages comptant une superficie totale d'environ 60 000 pieds carrés dont le prix d'achat fut fixé à 3 275 000 $. En conséquence des dépenses d'immobilisation ont en outre été entraînées soit 676 210 $ pour l'année 1980-81 et pour l'année 1981-82, 260 144 $.

> "il est bien sûr que le D.G.E., en tant que propriétaire de l'édifice situé à Sainte-Foy, a encouru d'autres dépenses connexes. Parmi celles-ci, on dénombre pour 1981-82: impôt foncier 41 302 $, taxes d'affaires et services municipaux 92 402 $ et électricité, gaz et chauffage 95 969 $" (1).

La création de nouvelles institutions, depuis 1977, a eu pour effet de retirer certaines responsabilités aux institutions existantes. Ainsi, les responsabilités inhérentes à l'administration de l'allocation aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, aux règles concernant le plafonnement des dépenses électorales et leur remboursement partiel, ont été retirées du D.G.E. pour être transférées au D.G.F.P.P. nouvellement créé.

Par ailleurs, la création de nouvelles institutions n'a pas permis de réduire l'effectif du D.G.E. Ainsi, l'effectif du D.G.E.

.../14

(1) Rapport du Comité technique d'évaluation des institutions et organismes reliés à l'administration des lois électorales, 15 septembre 1982 à la page 133.

qui se situait à quelque quarante-quatre (44) personnes au lendemain des élections générales de 1976 a augmenté pour atteindre au lendemain des élections générales de 1981, cent quatre-vingt-quatorze (194) personnes. Au 31 mars 1982, cet effectif se chiffrait à cent quarante-quatre (144) personnes. Le D.G.R./C.R.E. comptaient en 1980-81 vingt-neuf (29) employés alors qu'au 31 mars 1982 son effectif se chiffrait à soixante-treize (73). Le D.G.F.P.P. quant à lui avait au 31 mars 1982, trente-six (36) employés.

Une comparaison des dépenses engagées par le D.G.E. du Canada d'une part et celles engagées par les trois institutions existantes au Québec d'autre part, démontre à première vue que le régime québécois est plus dispendieux que celui mis en place par le gouvernement du Canada.

Cela résulte sans doute, en partie du moins, du fait que le régime au niveau fédéral est administré par un seul organisme. On retiendra également que, à toutes fins utiles, le D.G.E. du Canada n'a, pour ainsi dire, aucun aspect de ses mandats qui soit d'application continue (hormis l'existence d'un greffe faisant état de l'enregistrement des partis politiques fédéraux et le fait d'être dépositaire des rapports financiers annuels de ces mêmes partis) au sens où on l'entend pour les D.G.R. et D.G.F.P.P. De plus, les mandats sont différents. Qu'on pense, à titre d'exemple, aux activités du D.G.R. et du D.G.F.P.P. au niveau municipal. Par ailleurs, cet écart de coût entre les deux niveaux de gouvernement s'explique aussi par d'autres raisons et il y aurait lieu d'explorer davantage cette question afin de bien les déceler et clairement les identifier.

3.3 L'écheveau des lois à caractère électoral

Un inconvénient majeur et non pas le moindre, résultant de la situation actuelle,découle de la multiplication des lois qui régissent le processus électoral. La Loi électorale (chapitre E-3.1), la Loi sur les listes électorales (chapitre L-4.1), la Loi régissant le financement

des partis politiques (chapitre F-2.1), la Loi sur la représentation électorale (chapitre R-24.1), la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1), la Loi sur les élections dans certaines municipalités (chapitre E-2.1), la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19), le Code municipal sans oublier les chartes propres à certaines villes, régissent chacune une partie du régime. Elles comportent des recoupements, des références les unes aux autres et elles sont souvent amendées à la pièce dans un dédale de concordances qui ne sont pas toujours faites et cela au prix d'une ligne directrice et de principes de base qui sont souvent oubliés.

Chacune de ces lois a généré des règlements, des directives et une multitude de formules. A l'occasion d'une élection générale (recensement et tenue du scrutin), au-delà de deux cents (200) formules sont présentement utilisées par le D.G.E. La non-utilisation de la formule appropriée entraîne trop souvent la perte des droits fondamentaux.

4. Les objectifs de la réforme

Deux objectifs doivent présider au choix des solutions à retenir. Le premier consiste à placer l'électeur au centre du processus électoral. Ainsi, on reconnaîtra formellement et concrètement que tout le processus existe à la seule fin de permettre à l'électeur d'exercer librement ses droits démocratiques, qu'il s'agisse du droit de vote, du droit de se porter candidat, du droit d'appuyer le candidat ou le programme de son choix ou enfin du droit à l'information.

Une étude, même sommaire, permet de constater que la multiplication des institutions et des lois ainsi que le morcellement des responsabilités administratives, rendent difficile un contrôle efficace du processus électoral par l'Assemblée nationale.

Aussi,le deuxième objectif consiste-t-il à assurer une saine gestion administrative du processus électoral,en ayant un souci constant d'économie des moyens, en utilisant de façon maximale les diverses institutions ou services publics existants et en reconnaissant l'Assemblée nationale comme seule instance pouvant contrôler l'institution responsable.

5. Les solutions proposées

A la lumière des objectifs visés et des lacunes énumérées, qui découlent de la situation actuelle, je propose les solutions suivantes :

5.1 Adoption d'un Code électoral

Il est proposé de remplacer l'ensemble des lois existantes dans le domaine électoral par un texte unique, homogène et cohérent.

5.1.1 Les droits de l'électeur

La première partie de ce code doit être consacrée à la reconnaissance des droits de l'électeur. Ces droits seraient énoncés en toute lettre dans le code et peuvent s'énumérer comme suit :

- droit de vote
- droit de se porter candidat
- droit d'appuyer le candidat ou le programme de son choix
- droit à l'information

5.1.2 Les règles de procédure

La deuxième partie du code serait consacrée aux règles permettant l'exercice des droits de l'électeur. Cette partie se diviserait ainsi :

- la liste électorale
- la délimitation des circonscriptions électorales
- le mode de scrutin

- la tenue du scrutin
- le financement de l'activité politique
- le contrôle des dépenses électorales
- la tenue d'une consultation populaire

Dans le but d'assurer la primauté de l'électeur dans le cadre de la procédure retenue, il serait souhaitable de s'inspirer de l'article 2 du Code de procédure civile maintenant en vigueur au Québec. Cet article énonce :

> "Les règles de procédure édictées par ce code sont destinées à faire apparaître le droit et en assurer la sanction; et à moins d'une disposition contraire, l'inobservance de celles qui ne sont pas d'ordre public ne pourront affecter le sort d'une demande que s'il n'y a pas été remédié alors qu'il était possible de le faire. Ces dispositions doivent s'interpréter les unes par les autres et, en autant que possible, de manière à faciliter la marche normale des procès, plutôt qu'à les retarder ou y mettre fin prématurément."

Pour tout dire, il y a lieu d'énoncer clairement que les règles de procédure en matière électorale sont édictées pour faire "apparaître" les droits de l'électeur. La possibilité de remédier à l'inobservance d'une procédure doit être la règle générale plutôt que l'exception.

Au moment où l'on parle d'humaniser l'administration des lois, l'application concrète de ce principe peut conduire à réformer en profondeur le processus électoral actuel. S'il est appliqué par exemple à la liste électorale, la confection de cette liste peut non seulement être simplifiée mais on peut reconnaître en toute lettre que l'on pourrait remédier à la non-inscription sur la liste et cela en tout temps jusqu'à la fermeture des bureaux de scrutin.

Y aurait-il lieu de s'inspirer à cet égard de la

procédure présentement en vigueur au niveau fédéral dans les sections rurales ? Un électeur, non inscrit sur la liste,mais possédant par ailleurs toutes les qualifications requises pour voter, se présente au bureau de scrutin avec un autre électeur déjà inscrit. Les deux s'identifient et assermentent le fait que l'électeur non inscrit a le droit de voter au bureau en question.

L'application de ce principe permet à la procédure de jouer son rôle propre : soit celui de serviteur des droits de l'électeur. Par ailleurs,une telle approche peut permettre des économies considérables dans la confection et la révision de la liste électorale. Si la non-inscription sur la liste n'est pas fatale pour le droit de vote, la procédure de révision pourrait être simplifiée et rendue moins coûteuse: à tout le moins, l'obligation de procéder à un recensement annuel pourrait être écartée. Ne pourrait-on pas également envisager d'inciter les électeurs à aviser l'institution responsable de tout changement d'adresse ?

Il y aurait lieu dans cette veine de faire une analyse minutieuse des coûts-bénéfices de certains articles des lois à caractère électoral. Par exemple, la Loi régissant le financement des partis politiques exigeait auparavant que les partis politiques remettent deux rapports financiers annuellement et qu'ils joignent à leurs rapports copie de tous les reçus pour les contributions. Une étude,entreprise avec la collaboration étroite du Conseil consultatif, a permis d'amender ces articles et de permettre au D.G.F.P.P. et aux partis politiques de réaliser des économies notables.

Les autres lois reliées au système électoral devraient être relues dans la même optique. Deux exemples seulement : qu'on songe à la mythologie réglementée entourant le bulletin de vote (confection, conservation, distribution, etc.). Qu'on songe également aux divers avis statutaires requis par ces lois face à une notion de coûts-bénéfices.

5.2 L'administration du code

La troisième partie du code serait consacrée à l'administration du régime. A cet égard, trois recommandations sont faites.

5.2.1 Institution responsable

Il s'agit de réunir sous une seule personne, un Directeur général, l'ensemble des responsabilités administratives dans le domaine électoral qui existent actuellement sur une base sectorielle (D.G.E., D.G.R., D.G.F.P.P.). Ce Directeur général serait assisté par deux directeurs adjoints et tous trois seraient nommés aux deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Cette dernière exigence assurant une consultation préalable et une participation de l'ensemble des principaux partis politiques dans les nominations en question.

Il en serait de même quant aux nominations des directeurs de scrutin qui pourraient être faites dorénavant par l'organisme responsable (le Directeur général) mais seulement après avoir obtenu l'avis des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale (Conseil consultatif).

Dans la même veine,ne pourrait-on pas songer à accorder aux directeurs de scrutin la chance de faire valoir leur expertise au niveau municipal,en agissant comme président d'élection et ainsi libérer le greffier d'un rôle qui le place entre l'arbre et l'écorce plus souvent qu'autrement ? Ou encore sans chambarder le système actuel, ne devrait-on pas, à tout le moins, s'inspirer du régime qui prévaut et qui place le trésorier des municipalités concernées par la Loi sur les élections dans certaines municipalités, sous l'autorité directe du D.G.F.P.P. et faire de même à l'égard du président d'élection de ces mêmes municipalités qui serait placé sous l'autorité directe de "l'institution responsable" ?

Quant aux trois nominations devant être faites par l'Assemblée nationale (directeur général et deux adjoints) il est essentiel qu'il en soit ainsi et ce pour les raisons suivantes :

i- ces personnes constituent le moteur de l'institution et il est essentiel qu'elles puissent,à ce titre,représenter l'éventail le plus large possible des principales tendances politiques avec lesquelles elles devront par la suite transiger (c'est d'ailleurs le critère retenu en Ontario pour la composition de la "Commission on Election Contributions and Expenses".).

ii- ces nominations ne peuvent être comparées à des nominations de fonctionnaires ayant des mandats et des préoccupations d'ordre purement ou essentiellement administratif.
En effet, tout en devant évoluer dans un cadre assurant leur indépendance face à quelque parti politique que ce soit, il n'en demeure pas moins qu'ils doivent,de par leur formation et leur expérience, être à même de créer un climat favorable pour faire le pont entre l'administration de la loi et le monde politique i.e. ultimement l'électeur.

L'Assemblée nationale,en procédant à la nomination du D.G.F.P.P. et des deux directeurs adjoints,n'a pas craint à cet égard d'aller puiser ces personnes parmi le monde politique nettement identifié. Considérant les divers événements traversés depuis 1977, je suis d'opinion qu'il est non seulement essentiel mais primordial, pour ce type d'institution, d'avoir à sa tête des personnes aptes à évaluer l'impact pratique des décisions prises. Elles doivent surtout être capables d'avoir et d'entretenir des contacts directs et constants avec les dirigeants des diverses formations politiques, avec leurs militants et avec le public en général.

Le Directeur général occupera ex officio la fonction de Président de la Commission de la représentation électorale. Comme le

processus de révision de la carte électorale du Québec n'est pas d'application continue, l'existence de la C.R.E. ne devrait pas avoir une dimension de l'ordre qui lui est actuellement octroyé. En effet, la raison d'être de la Commission est d'ordre ponctuel. Le déroulement et le contenu de l'opération visant à réviser périodiquement la carte électorale du Québec est bien circonscrit dans la Loi sur la représentation électorale (articles 25 à 35): élaboration d'un projet de carte, audition et consultation des députés, des citoyens et des organismes intéressés et adoption de ce projet dans sa formule définitive.

Aussi, il ne conviendrait plus de nommer d'une façon permanente les deux autres membres de la Commission. Au lendemain d'une élection générale, l'Assemblée nationale pourrait adjoindre au Directeur général, ayant alors le statut de Président de la Commission de la représentation électorale, deux commissaires dont le mandat ad hoc se terminerait avec l'entrée en vigueur de la nouvelle délimitation des circonscriptions. Ces deux nominations devraient recueillir l'adhésion des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

Le budget de la Commission sera pris à même celui voté pour "l'organisme responsable" et soumis au contrôle de l'Assemblée nationale. Le personnel nécessaire aux travaux de la Commission étant constitué, dans sa majorité si ce n'est dans sa totalité, à même l'effectif de "l'organisme responsable".

La structure proposée permettra à tous de bien identifier la personne qui répondra de son administration et qui sera appelée à expliquer les mesures proposées. Cette structure permettra d'autre part une administration souple et cohérente. Elle évitera, enfin, un morcellement et un dédoublement coûteux.

5.2.2 Conseil consultatif

Le D.G.F.P.P. reçoit régulièrement l'avis du Conseil consultatif formé,de deux représentants de chacun des partis politiques

représenté à l'Assemblée nationale. Au moins un représentant de chaque parti est membre de l'Assemblée nationale. L'existence de ce conseil a permis à ces partis politiques de participer, ensemble, à l'élaboration de nombreux amendements et aux règles régissant le financement des partis politiques,tant au niveau du Québec qu'au niveau municipal.

Le D.G.F.P.P. est convaincu des bienfaits de cet organisme. Le D.G.E. et le D.G.R. n'ont pas de Conseil consultatif et ils semblent préférer des rencontres informelles avec les représentants des partis politiques à l'occasion des élections, de recensements ou de redistributions. Le D.G.F.P.P. tient également ce dernier genre de réunions. Enfin, le Conseil consultatif permet d'arrêter formellement la position des principaux partis politiques concernant l'application de la loi et concernant des modifications législatives souhaitées.

Il devra être greffé au niveau de la structure administrative un Conseil consultatif suivant la formule présentement en vigueur pour la Loi régissant le financement des partis politiques. Suite à l'expérience acquise, il doit être impensable d'envisager "l'institution responsable" sans la présence à ses côtés d'un Conseil consultatif doté d'un mandat identique à celui existant dans la Loi régissant le financement des partis politiques.

article 30 -

"Le conseil a pour fonction de donner son avis sur toute question relative au financement des partis politiques et à l'application de la présente loi."

article 32 -

"Le directeur général doit consulter périodiquement le conseil quant à l'application de la présente loi.
Il doit soumettre préalablement au conseil toute directive qu'il est autorisé à émettre en vertu de la présente loi."

Ce Conseil consultatif devra être aussi présent et aussi actif pour "l'institution responsable" qu'il le fût dans le cadre de la Loi régissant le financement des partis politiques. A cet égard, il est bon de se rappeler un passage du dernier rapport annuel du D.G.F.P.P. :

> "(...) l'expérience a démontré que ce fut sans doute, parmi les leviers mis à la disposition du Directeur général, un des plus importants. (...) le Conseil consultatif constitue un forum permanent et de premier choix non seulement pour être tenu informé mais aussi et surtout, pour s'assurer de la cohérence et du réalisme de la démarche suivie dans l'application de la loi".

Par ailleurs, une amélioration pourrait être réalisée si le Conseil consultatif tenait, à l'occasion et selon les besoins, des réunions spéciales qui permettraient au public et aux groupements de s'exprimer sur l'administration de la loi.

5.2.3 Pouvoirs du Directeur général et contrôle exercé par l'Assemblée nationale

Au départ, il y a lieu d'énoncer que le Directeur général a pour fonction de veiller à l'application du Code électoral. A cette fin, il a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses fonctions et il peut prendre toute décision propre à sauvegarder les droits de l'électeur. Il est nécessaire de lui assurer son indépendance dans toute démarche à cet égard.

Le processus électoral se rattache au pouvoir législatif. Les règles concernant la tenue du scrutin, la délimitation des circonscriptions électorales ainsi que le financement des partis politiques et le plafonnement des dépenses électorales sont étroitement reliés à la constitution même de l'Assemblée nationale.

L'indépendance des institutions concernées face au pouvoir judiciaire et au pouvoir exécutif fut à maintes fois reconnue par le Législateur ainsi que par les tribunaux eux-mêmes. Ainsi, le

Directeur général ne peut être soumis aux mesures de contrôle énoncées directement ou indirectement par le pouvoir exécutif, par exemple, le Conseil du Trésor. Sans pour autant écarter l'expertise que représente le Conseil du Trésor, les fonctions décisionnelles qu'il exerce auprès des ministères et organismes du gouvernement devraient être dévolues, en ce qui a trait au Directeur général, à un comité de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, si le Directeur général relève de l'Assemblée nationale, une saine gestion administrative exige que soient retenues les règles suivantes :

- que les membres du personnel permanent du Directeur général soient nommés et rémunérés selon la Loi sur la fonction publique et que son effectif soit fixé par l'Assemblée nationale;

- que le Directeur général ait le droit d'engager, à titre temporaire pour les fins d'un événement électoral ou référendaire, toutes les personnes additionnelles requises;

- qu'un dédoublement de services et de frais soit évité en utilisant les services administratifs déjà en place pour la régie interne de l'Assemblée nationale;

- que les ressources financières du Directeur général soient votées annuellement;

- que le Directeur général ait le loisir d'engager, mais uniquement pour fins d'un événement électoral ou référendaire, toutes dépenses additionnelles aux crédits votés;

- que le Directeur général remette annuellement à l'Assemblée nationale un rapport de ses activités;

- qu'il soit convoqué au moins annuellement, et préférablement dans les trente (30) jours du dépôt de son rapport d'activités, devant la Commission parlementaire permanente de l'Assemblée nationale pour répondre à toute question relevant de son administration.

Si le Conseil consultatif a permis au D.G.F.P.P. de bénéficier d'un collaborateur précieux dans l'application d'un aspect du processus électoral, il n'en demeure pas moins que la tenue annuelle d'une commission parlementaire permettrait au Directeur général d'expliquer devant ses commettants la politique d'opération qu'il a adoptée et celle qu'il a l'intention de poursuivre. Présentement, aucun contrôle de cette nature n'est utilisé.

Ce contrôle de l'Assemblée nationale doit s'exercer autant au niveau de la discussion des crédits (contrôle à priori) devant être alloués à cet organisme qu'au niveau de l'administration qui en a été faite (contrôle à posteriori). En toute logique,peut-on imaginer que cet organisme administrera une loi imposant aux formations politiques une transparence quant à leurs activités financières alors que cette transparence ne s'appliquerait pas à sa propre administration ? De plus, comment concilier une loi assurant aux citoyens l'accès à l'information (Lois du Québec 1982, chapitre 30) et cette autre qui la battrait en brèche ?

C'est la prérogative de l'Assemblée nationale de voter les crédits de l'Etat et c'est sa responsabilité de s'assurer de leur judicieuse utilisation. Ces principes fondamentaux ne peuvent être mis en cause,à moins de vouloir revenir à une néo-théorie de la règle voulant que "la Reine ne négocie pas avec ses sujets".

L'exemple américain à cet égard démontre bien qu'un tel organisme peut fort bien conserver son indépendance tout en étant soumis à un contrôle parlementaire prévu dans la loi.

CONCLUSION

L'inconvénient majeur résultant de la situation actuelle est que l'électeur a énormément de difficulté à s'y retrouver et à démêler les responsabilités propres à chaque institution qui administre le processus électoral. L'électeur a l'impression que certaines règles, touchant le processus électoral, sont administrées d'une manière tandis que d'autres règles touchant le même processus électoral, sont administrées d'une manière différente.

La situation actuelle entraîne une multiplication des énergies et des frais d'administration. La création de nouvelles institutions depuis 1977, a eu pour effet de retirer certaines responsabilités aux institutions existantes alors que l'effectif de celles-ci ainsi que leur budget ont considérablement augmenté depuis (cf annexe "D"). Par ailleurs, une comparaison rapide des dépenses engagées, d'une part par le D.G.E. du Canada et celles d'autre part engagées par les trois institutions oeuvrant en matière électorale au Québec démontre que le régime québécois est plus dispendieux que celui mis en place par le gouvernement du Canada pour l'ensemble des dix provinces.

La situation actuelle entraîne une multiplication des lois qui régissent le processus électoral. Ces lois sont amendées à la pièce au prix d'une ligne directrice, de principes de base et de concordances qui sont souvent oubliés. Les règles de procédure en vigueur sont inutilement compliquées et trop rigoureuses.

Enfin, le chassé-croisé des institutions et des lois ainsi que le morcellement des responsabilités administratives rendent difficile un contrôle efficace du processus électoral par l'Assemblée nationale. Présentement, l'administration du processus n'est pas contrôlée par une commission parlementaire.

L'objectif premier d'une réforme devrait être de placer d'une part l'électeur au centre du processus électoral et d'autre part d'assurer une saine gestion administrative de ce processus.

Les solutions suivantes sont proposées en conséquence :

1. que l'ensemble des lois existantes dans le domaine électoral au Québec soit remplacé par un texte unique, homogène et cohérent, i.e. par l'adoption d'un Code électoral;

2. que la première partie de ce code soit consacrée à la reconnaissance des droits de l'électeur, la deuxième partie aux règles permettant l'exercice des droits de l'électeur et la troisième partie à l'administration du processus électoral;

3. que les règles de procédure en matière électorale soient inspirées de l'article 2 du Code de procédure civile maintenant en vigueur au Québec et qu'il soit clairement énoncé que ces règles de procédure sont édictées pour faire "apparaître" les droits de l'électeur;

4. que la possibilité de remédier à l'inobservance d'une procédure soit la règle générale plutôt que l'exception;

5. que l'ensemble des règles en matière de procédure électorale soit simplifié dans le but d'entraîner un meilleur respect des droits fondamentaux de l'électeur et une économie de coût;

6. que l'obligation de procéder à un recensement annuel des électeurs soit abolie;

7. qu'il soit énoncé que l'on puisse remédier à la non-inscription sur la liste électorale en tout temps jusqu'à la fermeture des bureaux de scrutin. La procédure présentement en vigueur au niveau fédéral dans les sections rurales pourrait servir de modèle à cet égard;

8. que la responsabilité de veiller à l'application du Code électoral relève d'une seule personne,soit un Directeur général;

9. que l'ensemble des responsabilités administratives dans le domaine électoral soient réunies sous ce Directeur général;

10. que ce Directeur général soit assisté de deux directeurs adjoints et que ces trois personnes soient nommées aux deux tiers des membres de l'Assemblée nationale;

11. qu'un Conseil consultatif,suivant la formule présentement en vigueur pour la Loi régissant le financement des partis politiques,soit établi pour l'ensemble du processus électoral;

12. que le Conseil consultatif tienne,à l'occasion et selon les besoins,des réunions spéciales afin de permettre au public et aux groupements de s'exprimer sur l'administration de la loi;

13. qu'il soit énoncé que le Directeur général possède tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses fonctions et qu'il peut rendre toute décision propre à sauvegarder les droits de l'électeur;

14. que le Directeur général soit assuré d'une entière indépendance dans toute démarche à cet égard;

15. que les fonctions décisionnelles exercées par le Conseil du Trésor auprès des ministères et organismes du gouvernement soient dévolues, en ce qui a trait au Directeur général, a un comité de l'Assemblée nationale;

16. que les membres du personnel permanent du Directeur général soient nommés et rémunérés selon la Loi sur la fonction publique et que son effectif soit fixé par l'Assemblée nationale;

17. que le Directeur général ait le droit d'engager, à titre temporaire pour les fins d'un événement électoral ou référendaire, toutes les personnes additionnelles requises;

18. qu'un dédoublement de services et de coût soit évité par l'utilisation des services administratifs déjà en place pour la régie interne de l'Assemblée nationale;

19. que les ressources financières du Directeur général soient votées annuellement;

20. que le Directeur général ait le loisir d'engager, mais uniquement pour les fins d'un événement électoral ou référendaire, toutes dépenses additionnelles aux crédits votés;

21. que le Directeur général soit ex officio Président de la C.R.E.;

22. qu'au lendemain d'une élection générale, l'Assemblée nationale nomme, à la majorité des deux tiers de ses membres, les deux autres membres de la C.R.E.. Le mandat ad hoc de ces deux commissaires se terminant avec l'entrée en vigueur de la nouvelle délimitation des circonscriptions;

23. que les crédits nécessaires à la Commission soient soumis au contrôle de l'Assemblée nationale;

24. que, de façon générale, les mandats, statuts et pouvoirs de la C.R.E., tels qu'ils existent actuellement, soient maintenus;

25. que le Directeur général remette annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur l'ensemble de ses activités;

26. que le Directeur général soit convoqué annuellement par la Commission parlementaire permanente de l'Assemblée nationale pour répondre à toute question relevant de son administration.

ANNEXE "A"

COMPTE RENDU DE CERTAINES ACTIVITES DU DIRECTEUR GENERAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Année	Elections municipales générales	Elections municipales partielles	Elections provinciales générales	Elections provinciales partielles	Référendum	Séances d'information municipales	Séances d'information québécoises	Publications municipales	Publications québécoises
1978	4	-	-	1	-	58	74	7	9
1979	13	-	-	6	-	24	19	8	22
1980	7	5	-	4	1	22	37	13	69
1981	13	11	1	-	-	47	60	34	60
1982	19	-	-	2	-	51	4	82	16
TOTAL	56	16	1	13	1	202	194	144	176

1978

Montréal
Longueuil
Saint-Léonard
Pointe-aux-Trembles

1979

Alma
Aylmer
Châteauguay
Drummondville
Gatineau
Jonquière
LaSalle
Outremont
Saint-Bruno-de-Montarville
Salaberry-de-Valleyfield
Thetford-Mines
Westmount
Mont-Royal

1980

Beauport
Charlesbourg
La Baie
Saint-Eustache
Saint-Hubert
Saint-Hyacinthe
Val d'Or

1981

Anjou
Cap-de-la-Madeleine
Chicoutimi
Granby
Lachine
Laval
Pierrefonds
Québec
Repentigny
Saint-Jérôme
Sainte-Foy
Sept-Iles
Verdun

1982

Baie-Comeau
Boucherville
Brossard
Côte Saint-Luc
Dollard-des-Ormeaux
Hull
Longueuil
Montréal
Montréal-Nord
Pointe-Claire
Rimouski
Saint-Jean-sur-Richelieu
Saint-Lambert
Saint-Laurent
Saint-Léonard
Shawinigan
Sherbrooke
Trois-Rivières
Victoriaville

ANNEXE "A"... suite

SEANCES D'INFORMATION FAITES PAR LE DIRECTEUR GENERAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES A L'INTENTION DE CERTAINS PUBLICS SPECIFIQUES

1978

- Loi régissant le financement des partis politiques		74
. Cadres des 7 partis politiques autorisés	14	
. Cadres des associations de comté et des instances autorisées	52	
. Conférence de presse	1	
. Congrès politiques	2	
. Clubs sociaux et institutions d'enseignement	5	
- Loi sur les élections dans certaines municipalités		58
. Cadres des 4 municipalités régies par le chapitre VII de la loi en 1978	8	
. Cadres des 12 partis politiques municipaux autorisés en 1978	24	
. Candidats indépendants autorisés à l'occasion des élections municipales de 1978 ou leurs représentants	26	
TOTAL		132

ANNEXE "A"... suite

1979

- Loi régissant le financement des partis politiques		19
. Clubs sociaux	14	
. Cercles de presse	3	
. Conférences de presse	2	
- Loi sur les élections dans certaines municipalités		24
. Cadres des 13 municipalités ayant des élections en 1979	8	
. Séances publiques d'information dans les 13 municipalités ayant élections en 1979	9	
. Clubs sociaux	5	
. Congrès	2	
TOTAL		43

1980

- Loi régissant le financement des partis politiques		5
. Clubs sociaux	1	
. Agentes et agents officiels des candidates et candidats aux partielles du 17.11.80	2	
. Conférences de presse	2	

1980 (suite)

- Loi sur les élections dans certaines municipalités		22
. Clubs sociaux	1	
. Tournée d'information à l'intention des cadres des 35 municipalités additionnelles soumises aux exigences du chapitre VII de la loi	5	
. Séances publiques d'information dans les 7 municipalités ayant des élections générales en 1980	7	
. Agentes et agents officiels des candidates et candidats aux élections générales de 1980	6	
. Participation à des journées d'étude sur la Loi 105	3	
- Loi sur la consultation populaire		32
. Clubs sociaux	7	
. Cercles de presse	18	
. Tribune parlementaire, presses ethnique et nationale	4	
. Publics spécifiques (agents officiels des comités du OUI et du NON)	3	
TOTAL		59

1981

- Loi régissant le financement des partis politiques		60
. Représentantes et représentants officiels des associations de comté et instances autorisées	10	

1981 (suite)

. Clubs sociaux	4	
. Etablissement d'enseignement	1	
. Directrices et Directeurs du scrutin	2	
. Agentes et agents officiels des candidates et candidats aux élections générales du 13.04.81	18	
. Forum (participation du D.G.F.P.P. (Université Concordia)	1	
. Corps policiers	18	
. Conférences de presse	6	
- Loi sur les élections dans certaines municipalités		47
. Cadres des 13 municipalités ayant des élections générales en novembre 1981	5	
. Séances publiques d'information dans les 13 municipalités ayant des élections générales en novembre 1981	13	
. Agentes et agents officiels des candidats aux élections de novembre 1981	12	
. Cadres des 9 municipalités ayant eu des élections partielles en 1981	9	
. Trésoriers (rapports de dépenses électorales)	6	
. Participation du D.G.F.P.P. à congrès, forum ou autres réunions	2	
- Loi sur la consultation populaire		NEANT
TOTAL		107

ANNEXE "A"... suite

1982

- Loi régissant le financement des partis politiques		4
. Colloque (26.03.82)	1	
Thème: "Le financement politique: bilan de l'expérience québécoise"		
. Participation du D.G.F.P.P. à une table ronde organisée par le D.G.E., le 11 mai 1982, avec le D.G.R., la Réforme électorale et les professeurs de science politique des universités du Québec	1	
. Conférence de presse	2	
- Loi sur les élections dans certaines municipalités		51
. Cadres des 19 municipalités ayant des élections générales en novembre 1982	1	
. Séances publiques d'information dans les 19 municipalités ayant des élections générales en novembre 1982	19	
. Corps policiers	17	
. Colloque (01.10.82)		
Thème: "Les principaux aspects de la réforme électorale au niveau municipal"	1	
. Agentes et agents officiels des candidats aux élections de novembre 1982	13	
TOTAL		55

LISTE DES DIVERSES VILLES ET NOMBRE DES SEANCES D'INFORMATION QUI Y FURENT TENUES PAR LE DIRECTEUR GENERAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES OU LES DIRECTEURS ADJOINTS ENTRE LE 1er JANVIER 1978 ET LE 1er NOVEMBRE 1982.

Alma (6)
Amqui
Anjou (3)
Aylmer (2)
Baie-Comeau (4)
Beauport (2)
Boucherville (2)
Brossard (2)
Cap-de-la-Madeleine (2)
Cap-Rouge
Charlesbourg (3)
Châteauguay (4)
Chicoutimi (12)
Cote Saint-Luc (2)
Dolbeau
Dollard-des-Ormeaux (2)
Drummondville (8)
Gaspé
Gatineau (2)
Granby (3)
Grand-Mère
Hauterive (3)
Hull (6)
Joliette
Jonquière (3)
La Baie (5)
Lachine (4)
La Pocatière
Laprairie
La Salle
Laval (6)
Lévis (2)
Longueuil (12)
Matane (2)
Montréal (110)
Montréal-Nord (2)
Pierrefonds (3)
Plessisville
Pointe-aux-Trembles
Pointe-Claire (2)
Québec (53)
Repentigny (3)
Rimouski (6)
Rivière-du-Loup
Rouyn-Noranda (8)
Saint-Bruno-de-Montarville (2)
Saint-Eustache
Saint-Félicien
Saint-Georges-de-Beauce (5)
Saint-Hubert (2)
Saint-Hyacinthe (8)
Saint-Jean-sur-Richelieu (2)
Saint-Jérôme (6)
Saint-Lambert (2)
Saint-Laurent (2)
Saint-Léonard (2)
Saint-Mathias-du-Parc
Sainte-Croix
Sainte-Foy (8)
Salaberry-de-Valleyfield (6)
Sayabec
Senneterre
Sept-Iles (6)
Shawinigan (2)
Sherbrooke (10)
Thetford-Mines (5)
Trois-Rivières (10)
Val d'Or (6)
Verdun (3)
Victoriaville (2)

TOTAL : 396

ANNEXE "B"

2) Les services professionnels, administratifs et autres:

Relié à la catégorie 04 de la classification des dépenses budgé
catégories 01, 02, 03, 04, 05, 08, 12, 22, 60 et 92.

Pour les trois (3) organismes ou institutions, la dépense relative
suivante:

- D.G.F.P.P.:
- C.R.E.:
- D.G.E.:

Total

De ce montant, il y a lieu de signaler que certaines dépenses l0ren

- Services-juridique: dépense totale de 152 985,67 $ répartie a

- D.G.F.P.P.:
- C.R.E.:
- D.G.E.:

ires du gouvernement, les items touchés par cette rubrique correspondent aux sous-

ces items pour l'exercice financier 1981-82 totalise 583 353,74$ répartie de la façon

173 585,35 $
61 476,81 $
348 291,31 $
583 353,47 $

encourues par chacun des trois (3) institutions ou organismes. Ce fût le cas au chapitre de:

nsi:

53 459,46 $
35 848,07 $
63 678,14 $

a

- Service-administration: dépense totale de 124 166,01 $

- D.G.F.P.P.:
- C.R.E.:
- D.G.E.:

- Main-d'oeuvre informatique: dépense totale de 74 879,2

- D.G.F.P.P.:
- C.R.E.:
- D.G.E.:

Par ailleurs, certaines dépenses f0rent spécifiques à certains o

- Pour le D.G.E., relié à l'acquisition de son édifice actuel
- Gardiennage et sécurité:
- Services-génies:
- Services-construction:

De plus, chez le D.G.E., on note une dépense de 24 418 $ au c
scrutins et une dépense de 40 263 $ pour le recours à des servic

partie ainsi:

33 082,91 $
21 095,52 $
69 177,58 $

$ répartie ainsi:

3 849,64 $
3 845,22 $
67 184,40 $

ganismes ou institutions.

Ste-Foy, on note une dépense de 83 569,79 $ répartie ainsi:

61 996,91 $
11 670,23 $
9 902,65 $

apitre de rémunération et remboursement de frais des jurys pour le choix des directeurs de
s administratifs reliés au personnel de soutien.

- Pour le D.G.F.P.P., relié à un évènement électoral, on remarque
  privée pour fins de vérification des rapports de déponses électorale

, page 41

ne dépense de 83 193,34 $ au chapitre du recours à des comptables de la pratique

Annexe "C"

Population des 53 municipalités soumises au Chapitre VII

de la Loi sur les élections dans certaines municipalités

(ordre décroissant)

TABLEAU 1

VILLES	POPULATION *	POPULATION ELECTORALE **
Montréal (1)	1 020 900	665 276
Laval	252 300	195 667
Québec	176 600	116 083
Longueuil	132 900	71 634
Montréal-Nord	94 000	
Saint-Léonard	82 500	40 453
Gatineau	77 600	44 282
Lasalle	76 200	45 445
Sainte-Foy	75 700	49 157
Sherbrooke	73 900	
Charlesbourg	72 400	44 987
Verdun	65 500	42 880
Saint-Laurent	62 900	
Jonquière	60 100	41 336
Chicoutimi	59 900	42 566
Beauport	59 100	35 249
Hull	59 100	
Saint-Hubert	58 900	36 996
Trois-Rivières	50 000	
Brossard	48 000	
Dollard-des-Ormeaux	40 200	
Lachine	39 800	28 838
Châteauguay	38 500	24 352
Pierrefonds	37 900	22 589
Saint-Hyacinthe	37 500	29 538
Drummondville	37 300	20 101
Anjou	36 900	24 090
Granby	36 900	25 519
Pointe-aux-Trembles (2)	35 600	21 211
Saint-Jean-sur-Richelieu	35 200	
Cap-de-la-Madeleine	34 000	22 114
Repentigny	33 500	21 913
Boucherville	30 900	
Sept-Iles	30 400	16 982
Rimouski	29 300	
Salaberry-de-Valleyfield	29 300	20 381
Aylmer	29 000	14 148
Saint-Eustache	26 500	18 047
Côte Saint-Luc	26 300	
Outremont	25 900	17 598
Baie Comeau	25 700	18 369
Alma	25 400	17 548
Pointe-Claire	24 800	
Saint-Jérôme	24 100	18 569
Shawinigan	23 100	
Saint-Bruno-de-Montarville	21 300	12 234
Westmount	21 000	14 314
Victoriaville	20 800	
Saint-Lambert	20 700	
La Baie	20 100	13 257
Val d'Or	20 000	12 491
Sorel	19 900	
Thetford Mines	19 900	14 748
Mont-Royal	19 700	13 603
	3 645 900	

(1) Ne comprend pas la population de Pointe-aux-Trembles

(2) Annexée à Montréal le 17 juin 1982

* Au 1er juin 1980

** Population recensée lors des 38 dernières élections générales (incluant Baie-Comeau).

ANNEXE "D"

COÛT D'ADMINISTRATION DES INSTITUTIONS EXISTANTES AYANT UNE MISSION D'ORDRE ÉLECTORAL (DU 1ER AVRIL 1974 AU 31 MARS 1982)

	Québec				Canada
	D.G.R./ C.R.E.	D.G.E.	D.G.F.P.P.	TOTAL	D.G.E.
	000 $	(Nombre de postes)			
31 mars 1982					
Administration	(73) 1975	(144) 6043	(36) 2475	(253) 10614	(49) 1667
Élections/autres		13674 b.	2502 a.	18207	2092
Transferts-Partis			1086 c.	1086	
	1975	21717 d.	6063	29907	3759
31 mars 1981					
Administration	(67) 2869	(194) 7625	(35) 1913	(296) 12407	(49) 1769
Élections/autres		e. 44002 b.	108 a.	44110	18761 f.
Transferts-Partis			3211 c. et g.	3211	
	2869	51627 d.	5232	59728	20530
31 mars 1980					
Administration	1973	8157	(23) 1162	11292	(53) 1469
Élections/autres		12988	88 a.	13076	105127 f.
Transferts-Partis			1116 c.	1116	
	1973	21145 d.	2366	25484	106596
31 mars 1979					
Administration	504	3105	(18) 908	4517	(53) 1369
Élections/autres		10398		10398	5360
Transferts-Partis			1143 c.	1143	
	504	13503 d.	2051	16058	6729
31 mars 1978					
Administration	203	725		928	(47) 1115
Élections/autres		1371		1371	2531
Transferts-Partis		173 c.		173	
	203	2269 d.		2472	3646
31 mars 1977					
Administration	237	2345		2582	(48) 1096
Élections/autres		13481		13481	1807
Transferts-Partis		462 c.		462	
	237	16288 d.		16525	2903
31 mars 1976					
Administration	191	1606		1797	(47) 773
Élections/autres		6940		6940	480
Transferts-Partis		517 c.		517	
	191	9063 d.		9254	1253
31 mars 1975					
Administration	133	1345		1478	(41) 1824
Élections/autres		4358		4358	27156
	133	5703 d.		5836	28980

.../

ANNEXE "D"

NOTES

a. Remboursement des dépenses électorales

b. Selon rapport interne du Directeur général des élections - Québec (comité technique)

	1980/81	1981/82	TOTAL
Recensement 1980	16 200	203	16 403
Référendum 1980	18 300	5	18 305
Elections partielles 1980	800	276	1 076
Elections générales 1981	8 700	13 442	22 142
Sections votes 1981	-	294	294
Formation 1981	-	60	60
Administration	-	14	14
Liste dactylographiée 1981	-	1 381	1 381
	44 000	15 675	59 675

c. La loi prévoit le versement d'une allocation aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ainsi que le remboursement aux partis politiques autorisés des frais de vérification.

d. Excluant un loyer inscrit aux Travaux Publics et Approvisionnement

1981/82	?		
1980/81	275 000 $	1977/78	246 265 $
1979/80	261 000 $	1976/77	222 823 $
1978/79	252 000 $	1975/76	214 326 $

e. Effectifs au 30 avril 1981

f. Selon rapport du Directeur général des élections - Ottawa

	Elections générales			
	1980		1979	
	Canada	Portion Québec	Canada	Portion Québec
	$		$	
Coût/circonscriptions	40 386	11 737	46 823	13 589
Règles spéciales	312		255	
Dépenses de bureau	7 352		5 046	
Information	2 762		1 133	
Sous-total	50 812		53 257	
Remboursement/dépenses électorales				
- candidats	9 209	1 653	9 079	1 806
- partis	2 571	-	2 013	-
	62 592		64 349	

g. Incluant une subvention aux comités nationaux au montant de 2 122 000 $

N.B. Les montants, déclarés pour la période 1975 à 1981, ont été extraits des comptes publics concernes. En ce qui a trait aux dépenses au 31/03/82, à l'exception des dépenses du D.G.E./Canada qui ont été extraites des comptes publics, la référence se fait quant aux données en provenance du comité technique.